

KMU-Förderung und lokale Standortpolitik: Schnittmengen und Komplementaritäten

Jörg Meyer-Stamer

September 2001

1 Einführung

KMU-Förderung ist eine Aktivität, die in vielen Ländern auf der nationalen Ebene betrieben wird. Es existieren mitunter nationale Förderinstitutionen, die übers Land verstreute Filialen haben, die mehr oder weniger autonom sind; häufig beobachtet man top-down-Organisationen, die standardisierte Dienstleistungen und Förderinstrumente an eine heterogene Zielgruppe zu verteilen versuchen. Zugleich entwickelt sich lokale Wirtschaftsförderung zu lokaler Standortpolitik und umfasst zunehmend unternehmens-, insbesondere KMU-orientierte Aktivitäten, wird aber nur selten mit KMU-Förderung im Zusammenhang gesehen. In diesem Beitrag geht es darum, diesem Zusammenhang nachzuspüren.

2 Begrifflichkeiten

Worum geht es in der Diskussion um lokale Wirtschaftsentwicklung? In der Diskussion um Cluster, Clusterentwicklung und Clusterpolitik, die in den 90er Jahren mit zunehmender Intensität geführt wurde, konnte man mitunter den Eindruck gewinnen, dass Clusterförderung und lokale Wirtschaftsentwicklung das Gleiche sind. Das ist natürlich Unsinn. Kaum eine lokale Ökonomie besteht ausschließlich aus einem Cluster. Es gibt z.B. immer auch Friseure. Nun sind diese in den seltensten Fällen das Objekt von Aktivitäten der Wirtschaftsförderung. Aber andere Bereiche des Handwerks, z.B. Elektriker oder Kraftfahrzeugmechaniker, sind sehr wohl Klienten der Wirtschaftsförderung, z.B. dann, wenn sie einen neuen Standort für ihren Betrieb suchen.

Ganz abgesehen davon gibt es natürlich ohne Ende lokale und regionale Ökonomien, die nicht durch ein Cluster geprägt werden und in denen Standortpolitik stattfindet. In beiden Fällen – mit oder ohne Cluster – wird es vereinzelt, häufig oder ständig Aktivitäten lokaler oder regionaler Akteure geben, die man unter einem anderen Blickwinkel als KMU-Förderung bezeich-

nen würde. Bevor wir uns der Frage zuwenden, warum und wie dies stattfindet, sollten wir einige der eben eingeführten Schlüsselbegriffe klären.

Lokale und regionale Ökonomien sind volkswirtschaftliche Aggregate unterhalb der nationalen Ebene. Sie lassen sich nicht trennscharf bestimmen – weder in funktionaler noch in geografisch-administrativer Hinsicht. Weshalb ist eine klare funktionale Abgrenzung nicht möglich? Stellen wir uns einen Stadtteil in São Paulo vor. In einem neuen Bürogebäude sitzt im vierten Stock eine Softwarefirma, die die portugiesischen Wörterbücher für Microsoft Office entwickelt. Sie ist in ihr lokales Umfeld eingebunden, z.B. durch die ständigen Bestellungen von Pizza. Sie ist in ein regionales Umfeld eingebunden, z.B. durch ihre Geschäftsbeziehungen zu PC-Lieferanten und den LAN-Techniker. Sie ist in das nationale Umfeld eingebunden, z.B. durch die Teilnahme an einem Förderprogramm der nationalen Regierung, dank dessen einzelne Techniker im Softwarepol in Curitiba fortgebildet werden können. Und sie ist Bestandteil des internationalen Netzes der Firmen, die mit Microsoft zusammenarbeiten. Ein Stockwerk tiefer sitzt vielleicht eine Versicherungsfirma, die in keine internationalen Netzwerke eingebunden ist, aber ebenfalls lokale, regionale und nationale Bezugspunkte hat. Und im Erdgeschoß ist der Pizzabäcker, dessen nicht-lokale Geschäftsbeziehungen sich vielleicht auf den einmaligen Kauf eines Backofens beschränken. Jede dieser Firmen kann für eine Agentur, die lokale Wirtschaftsförderung auf der Ebene des Stadtteils betreibt, relevant sein. Zumindest die Software- und die Versicherungsfirma können Klienten bei der kommunalen Wirtschaftsförderagentur sein, aber auch im Kontext von regionalen Wirtschaftsförderaktivitäten im Großraum São Paulo in den Blick geraten. Hilfsweise kann man sagen: Lokale Ökonomie ist ein Stadtteil, eine Stadt oder eine Stadt mit Umland bzw. benachbarten Städten. Regionale Ökonomie ist eine Provinz oder Bundesland, häufig ein Teil davon als Aggregat mehrerer lokaler Ökonomien.

Cluster werden von verschiedenen Autoren unterschiedlich definiert. Ein verbreitetes Verständnis definiert sie als regionale Agglomeration von Unternehmen der gleichen, eng definierten Branche sowie deren Zulieferer, Dienstleister und unterstützende Institutionen. Ein Sonderfall von Clustern sind Industrial Districts, in denen ein besonders hoher Grad an Spezialisierung, Interaktion und häufig intensiver Kooperation zwischen Unternehmen existiert.

KMU-Förderung sind jene Aktivitäten, die darauf zielen, die strukturellen Nachteile von kleinen und mittleren Unternehmen zu kompensieren und das Wachstum dieses Sektors der Wirtschaft zu stimulieren.

Standortpolitik sind jene Maßnahmen, die darauf zielen, die Standortqualität einer Stadt oder Region zu verbessern und dadurch die wirtschaftliche Dynamik zu steigern. Die Zielvariable ist dabei letztlich die Schaffung von Arbeit und Einkommen für die Bewohner. Standortpolitik ist bezogen auf wirtschaftliche Aktivitäten und Faktoren, sie ist aber mehr als Wirtschaftsförderung (Meyer-Stamer 1999). Wirtschaftsförderung ist eine Aktivität, die typischerweise der lokalen und regionalen Politikebene zugeordnet wird und zu deren Kern drei Aktivitäten gehören: (1) Flächenentwicklung, Flächenvorsorge und Flächenpolitik, d.h. die Ausweisung und Erschließung von Gewerbegebieten und anderen Grundstücken für Unternehmen, (2)

Standortmarketing, d.h. Aktivitäten zur Attraktion von externen (nationalen oder ausländischen) Unternehmen, (3) Mediation zwischen Unternehmen und Verwaltung, insbesondere bei Genehmigungsverfahren und Konflikten. Standortpolitik umfasst darüber hinaus Aktivitäten wie gezielte, auf die besondere lokale Nachfrage zugeschnittene Qualifizierungsmaßnahmen, die Förderung von neuen und die Unterstützung der existierenden Unternehmen oder die Erarbeitung und Implementierung von strategischen Entwicklungskonzepten (Abbildung 1).

Abbildung 1



Lokale und regionale Akteure von Standortpolitik sind staatliche und nichtstaatliche Institutionen und Organisationen, aber auch einzelne Unternehmen und Personen, die sich aktiv an Initiativen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen oder zur Beseitigung spezifischer Hindernisse für wirtschaftliche Entwicklung auf der lokalen oder regionalen Ebene einsetzen (Abbildung 2).

Abbildung 2



3 Rolle und entwicklungspolitische Potentiale von KMU

Klein- und Mittelunternehmen (KMU) sind das Rückgrat breitenwirksamer, dynamischer wirtschaftlicher Entwicklung. Diese in Deutschland unumstrittene Erfahrung läßt sich auch in einigen Entwicklungsländern nachvollziehen: Besonders erfolgreich sind jene Länder, die nicht allein auf private oder staatliche Großunternehmen setzen, sondern in denen leistungsfähige KMU einen großen Beitrag zur Schaffung von Wachstum und Wohlstand leisten. Besonders deutlich ist dieses Phänomen in jenen zwei Entwicklungsländern, die in den letzten dreißig Jahren zum OECD-Niveau aufgeschlossen haben, nämlich Südkorea und Taiwan (Tabelle 1).

Tabelle 1: Anteil von KMI (unter 100 Beschäftigten) an Beschäftigung und Wertschöpfung im industriellen Sektor (%)			
	Beschäftigung (1)	Wertschöpfung (2)	2 : 1
Korea (1990)*	61,7	44,3	0,72
Taiwan (1991)	56,5	40,9	0,72
Singapur (1983)	31,7	25,0	0,79
Malaysia (1988)	23,4	17,1	0,73
Brasilien (1985)	41,3	24,0	0,58
Mexiko (1986)	38,0	17,1	0,45
Chile (1984)	45,4	22,3	0,49
Kolumbien (1984)	34,8	17,4	0,50
* = bis 300 Beschäftigte. Quelle: Tilman Altenburg, Die Klein- und Mittelindustrie der Entwicklungsländer im internationalen Wettbewerb, DIE, Berlin 1996			

In der Entwicklungspolitik ist das Potential von KMU nicht immer angemessen gewürdigt worden. In der ersten Phase galt noch das Postulat, dass KMU Restbestände vormoderner Strukturen seien, die es zu überwinden gelte. Dementsprechend sind KMU in vielen Entwicklungsländern (EL) benachteiligt worden. Auch sozialistische Länder setzten auf große Unternehmen. Diese Orientierung wird nur langsam überwunden; viele dieser Länder diskriminieren trotz einer marktwirtschaftlichen Grundorientierung – bewußt oder unbewußt – noch immer kleinere Unternehmen gegenüber größeren. Entwicklungs- und Transformationsländer sind typischerweise von einigen dominanten Großunternehmen auf der einen, der ausufernden Überlebensökonomie des informellen Sektors auf der anderen und einer "missing middle", also dem weitgehenden Fehlen wettbewerbsfähiger und dauerhaft marktorientierter KMU in der Mitte zwischen diesen beiden Sektoren, geprägt.

Ein dynamischer KMU-Sektor ist aus einer Reihe von Gründen für wirtschaftliche Entwicklung bedeutsam:

- er fördert die wirtschaftliche Dynamik und die Konsolidierung marktwirtschaftlicher Strukturen, indem er Wettbewerb schafft und monopolistische Strukturen verhindert;
- er schafft im Verhältnis zu Investitionen und Outputniveau mehr Arbeitsplätze, weil KMU in der Regel weniger kapitalintensiv sind als Großunternehmen;
- er erleichtert eine breitenwirksame und dezentrale Industrieentwicklung, weil einfache Konsumgüter in kleine Betriebseinheiten für den jeweiligen lokalen Markt hergestellt werden können;
- er erweitert die Möglichkeiten der Verarbeitung heimischer Rohstoffe und der Bereitstellung von marktgerechten Vor- und Endprodukten;
- er fördert die Entwicklung unternehmerischer Kompetenz, weil er ein Umfeld schafft, das Unternehmertum stimuliert und durch die Vorbildfunktion von Erfolgsfällen potentielle Unternehmer ermutigt;

- er unterstützt die Aus- und Weiterbildung von Arbeitskräften zu Fachkräften, indem er eine entsprechende Nachfrage hervorbringt;
- er stärkt die Widerstandsfähigkeit einer Volkswirtschaft gegen wirtschaftliche Schwankungen, weil ein Umsatzrückgang auf mehr Schultern verteilt werden kann;
- er trägt zur Erschließung ungenutzter Modernisierungs- und Exportpotentiale bei, wenn er in internationale Zuliefernetzwerke eingebunden wird;
- er fördert die Innovationskraft und den Strukturwandel, denn Neuerungen lassen sich häufig eher in neuen und kleineren Unternehmen realisieren als in den verkrusteten Strukturen eines existierenden Großbetriebs.

Man sollte sich freilich davor hüten, KMU zu heroisieren. Der KMU-Sektor ist – insbesondere in Entwicklungsländern – auch die Welt von ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen, niedrigen Löhnen, unsicheren Arbeitsbedingungen und hohen Umweltbelastungen. Der Begriff KMU steht für eine sehr heterogene Gruppe von Unternehmen, die nicht klar zu definieren ist. Am sinnvollsten erscheint die Unterscheidung zwischen Betriebsgründungen, die primär dem Zwang der Überlebenssicherung entspringen, und Unternehmen, die sich dauerhaft auf dem Markt behaupten wollen. Unterscheidungen wie formeller vs. informeller Sektor sind weniger sinnvoll. Als informeller Sektor wurde meist die kleinstgewerbliche Überlebensökonomie bezeichnet. Der Begriff hob sowohl auf ihre Ferne von staatlicher Regulierung als auch ihre Betriebsgröße ab. Doch die Abgrenzung der formellen – registrierten, steuerzahlenden – KMU gegen den informellen Sektor ist unscharf geworden. Staatliche Kontrollen und die indirekte Besteuerung allen Gewerbes wurden ausgeweitet und teilweise auch die Formalisierung erleichtert. Viele Unternehmen verlagern nur einen Teil ihrer Aktivitäten in die Informalität, und dies geschieht häufig unabhängig von der Größe eines Unternehmens.

Rein quantitative Abgrenzungen nach Beschäftigtenzahlen, Umsatz oder Investitionsvolumen sind, wenn sie unabhängig vom jeweiligen Länderhintergrund vorgenommen werden, ebenfalls problematisch – große Unternehmen im afrikanischen Kontext wären in aller Regel KMU im Weltmaßstab. Die Zielgruppe der entwicklungspolitischen Förderung ist insofern je nach Land und Branche überwiegend nach qualitativen Kriterien auszuwählen. Überall wendet sich die KMU-Förderung an verschiedene Unternehmenstypen: vom sehr einfach strukturierten Kleinstgewerbe mit handwerklicher Produktion bis hin zu komplexen Klein- und Mittelbetrieben, die moderne Technologien zur Herstellung hochwertiger Produkte einsetzen. Dementsprechend ist nicht nur in Abhängigkeit vom Land, sondern auch von der Zielgruppe ein sehr unterschiedlicher Instrumentenmix notwendig.

4 Begründung der Förderung von KMU durch die Entwicklungspolitik

Ein ausdifferenzierter und in die volkswirtschaftlichen Strukturen integrierter KMU-Sektor trägt in hohem Maße zur Schaffung von Wettbewerb, wirtschaftlicher Dynamik und Arbeitsplätzen und sowie zur Einkommenssicherung bei. Dabei kämpfen KMU aber mit vielfältigen Problemen und spezifischen Nachteilen. Teilweise ungenutzte Potentiale auf der einen und eine Reihe von Hemmnissen auf der anderen Seite sind seit jeher die pragmatische Begründung dafür, dass im Rahmen der TZ KMU-Förderung betrieben wird. Es gibt darüber hinaus eine ordnungspolitische Begründung, denn auch in einem weitgehend marktwirtschaftlich orientierten Umfeld leiden KMU unter Nachteilen:

- vielfältigen Marktzutrittsbarrieren, z.B. durch Mindestgrößen für bestimmte Produktionsprozesse (*indivisibility*), Im- und Exportmengen und Auftragsgrößen;
- Zugangshürden gegenüber häufig zentralisierten und bürokratisch organisierten Informationsquellen, z.B. Technologieberatung oder Investitions- und Exportförderung;
- hohen Transaktionskosten bei der Kontaktaufnahme und Zusammenarbeit mit Geschäftspartnern wie Banken oder ausländischen Auftraggebern;
- geringem Organisationsgrad und daher geringen Einflußmöglichkeiten auf die Gestaltung von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der Handels-, Währungs-, Finanz- und Tarifpolitik;
- geringer Qualifikation der Mitarbeiter wegen unzureichender Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten und der Unmöglichkeit, dies betriebsintern in effizienter Weise zu organisieren.

Die Entwicklungszusammenarbeit kann wichtige Beiträge zum Abbau dieser Nachteile und zur besseren Entfaltung der spezifischen Potentiale der KMU leisten, indem sie die Schaffung KMU-freundlicher und damit marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen unterstützt und den Aufbau kompetenter privatwirtschaftlicher Institutionen fördert. Die Beteiligung breiterer Bevölkerungsschichten am Wirtschaftsprozeß und die Verbesserung von deren Selbstorganisationsfähigkeit kann darüber hinaus einen Beitrag zur Förderung von Pluralismus und Demokratie leisten.

In der Vergangenheit wurde KMU-Förderung in erster Linie als Aufgabe auf der nationalen Ebene diskutiert. Dahinter standen zwei Faktoren. Erstens: Die wichtigsten Hemmnisse für eine dynamische Entwicklung des KMU-Sektors lagen in nationalen Rahmenbedingungen –

- einem regulativen Rahmen, der vielfältige Marktverzerrungen erzeugte und KMU in vielerlei Hinsicht diskriminierte;
- einem Finanzsystem, das – wenn es überhaupt funktionsfähig war – Großunternehmen bevorzugte;

- einem Außenwirtschaftssystem, das unter vielfältigen Verzerrungen und hohen Transaktionskosten litt, die Skalenvorteile beim Im- und Export schufen;
- privilegierten Zugängen von Großunternehmen zum politisch-administrativen System.

Zweitens: Entwicklungspolitik (im Sinne von Industriepolitik) war in den meisten Entwicklungsländern eine zentralstaatliche Aufgabe. Regionalpolitik war eine top-down-Veranstaltung, in der es nicht darum ging, endogene Potentiale in den Regionen zu wecken, sondern Unternehmen durch zusätzliche Verzerrungen zu zwingen, in besonders rückständigen Regionen zu investieren.

Daher ist KMU-Förderung auf der lokalen und regionalen Ebene eine relativ neue Erscheinung. Sie ist selten das Resultat gezielter Politik und häufig Ergebnis einer spontanen Reaktion: Zum einen laufen in vielen Ländern politisch-administrative Dezentralisierungsprozesse statt, in denen lokalen und regionalen Ebenen neue Kompetenzen zugestanden werden; zum anderen ist oft – insbesondere im Kontext von konventionellen Strukturanpassungsprogrammen – zu beobachten, dass der Zentralstaat sein Engagement in Feldern wie Industriepolitik zurückfährt. Zugleich hat sich der nach dem Washingtoner Konsensus erwartete Automatismus, dass verbesserte Rahmenbedingungen zu einer raschen Dynamisierung des produktiven Sektors führe, in der Realität so gut wie nie beobachten lassen. Wirtschaftliche Stagnation und Unterbeschäftigung existierten fort. Diese Probleme äußern sich auf der zentralstaatlichen Ebene vorwiegend in abstrakter Form, als statistische Aggregate, auf der lokalen Ebene hingegen in sehr konkreter Form, als sichtbares Elend. Dadurch entsteht ein Handlungsdruck auf lokale Entscheidungsträger, der dazu führt, dass sie Initiativen zur Stärkung der wirtschaftlichen Dynamik einleiten – und weil nur an wenigen Orten Grossunternehmen existieren, ist dies meist synonym mit KMU-Förderung.

5 Begründung von Wirtschaftsförderung und lokaler Standortpolitik: Marktversagen

Genau wie die KMU-Förderung lassen auch Wirtschaftsförderung und Standortpolitik nicht nur mit pragmatischen Überlegungen und politischen Legitimationszwängen, sondern auch in strikt ökonomischer Perspektive mit Marktversagen begründen. Besonders wichtig sind dabei Informationsprobleme:

- Geringe Transparenz von Angebot und Nachfrage: Ein in EL häufig zu beobachtendes Phänomen ist, dass Unternehmen außerhalb der lokalen Ökonomie Produkte und Dienstleistungen einkaufen, die sie bei gleichem Preis und Qualität auch lokal beschaffen könnten. Dahinter verbirgt sich das Problem gering entwickelter Informationsmärkte: Kommerzielle Anbieter von Unternehmensinformationen, wie sie in Industrieländern selbstverständlich sind, existieren nicht, und Kammern und Verbände nehmen diese Aufgabe nur unzureichend wahr. Unternehmen sind damit auf Zufälle und Mund-zu-Mund-Propaganda

angewiesen, was aber bei spezialisierten Inputs und geringer Sichtbarkeit von Unternehmen (zumal der sprichwörtlichen Hinterhofbetriebe) nur schlecht funktioniert. Daher ist es sinnvoll und ordnungspolitisch gerechtfertigt, dass staatliche Akteure Aktivitäten unternehmen, um die Markttransparenz zu verbessern; ein typisches Instrument sind lokale Messen, die zumindest teilweise von der lokalen Regierung finanziert werden.

- Geringe Markttransparenz schafft Marktzutrittsbarrieren, weil potentielle Unternehmer von der Existenzgründung zurückschrecken, weil sie zu einer übertrieben skeptischen Einschätzung des lokalen Nachfragepotentials gelangen.

Weitere Aspekte kommen hinzu:

- *Indivisibilities* und Skalenvorteile: KMU, und besonders drastisch Existenzgründungen, erleiden durch ihre geringe Größe Nachteile, die sich bei stark lokalisierten Faktoren wie Zugang zu spezialisierten Dienstleistungen äußern. Öffentliche Fördermaßnahmen können dazu beitragen, dies zu beheben, insbesondere dann, wenn sie auf die Entwicklung eines leistungsfähigen privatwirtschaftlich organisierten Sektors von *business development services* setzen.
- Bei Fördermaßnahmen besteht paradoxerweise das Problem, dass Kleinunternehmer aufgrund notorischer Arbeitsüberlastung oft nicht dazu kommen, das Angebot zu scannen und ggf. den Antragsaufwand auf sich zu nehmen. Es ist daher eine wichtige Aufgabe, die Angebote von Förderinstitutionen transparent zu gestalten und die Transaktionskosten zu minimieren.
- Ein besonderer Typ von Marktversagen auf der lokalen Ebene lässt sich bei Flächen beobachten, insbesondere bei Altflächen, die bereits von einem Unternehmen genutzt worden sind, das abgewandert ist oder geschlossen hat. Es tritt oft folgender Teufelskreis auf: Der Altbesitzer ist an einem möglichst hohen Verkaufspreis interessiert, den er aber nicht erzielt, weil kein zahlungskräftiger Käufer auftaucht. Es taucht kein Käufer auf, weil die wirtschaftliche Dynamik am Ort gering ist. Die wirtschaftliche Dynamik am Ort ist gering, weil kaum attraktive Flächen zur Verfügung stehen – insbesondere deshalb, weil Altbesitzer ihre brachliegenden Flächen nicht veräußern.

6 Lokale Standortpolitik, KMU und Standortgebundenheit

Eine weitere Begründung für KMU-Förderung auf der lokalen Ebene lässt sich aus der stärkeren Standortgebundenheit von KMU ableiten. Es geht dabei nicht um jenen Typ von KMU, die a priori eine hohe Standortgebundenheit aufweisen, weil ihr Markt lokal ist, also z.B. Friseur, Bäcker oder KFZ-Reparaturbetriebe. Auch KMU, die für überregionale oder sogar internationale Märkte produzieren, weisen häufig ein höheres Maß an Standortgebundenheit auf als Großunternehmen. Das „häufig“ bezieht sich hierbei zunächst auf die Stellung im Indust-

rielebenszyklus. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über Standortanforderungen im Industrielebenszyklus.

Tabelle 1: Ein Neo-Schumpetersches Modell industrieller Entwicklung				
Entwicklungsstufe der Industrie Parameter	Innovativ	Kompetitiv	Oligopolistisch	Abstieg
Standortmuster	Verfügbarkeit hochqualifizierter Arbeitskräfte Nähe zum Wohnort des Gründers	Firmen suchen Standorte mit niedrigen Kosten (Arbeit, Land, Steuern usw.)	Frühe Phase: Verlagerung wird verzögert, weil Vermarktungsstrategien leichter von alten Zentren aus gesteuert werden können. Späte Phase: Verlagerung an Standorte mit geringem gewerkschaftlichen Organisationsgrad	Schließung von Fabriken in altindustriellen Regionen, Aufbau moderner Fabriken in neuen Regionen.
Bedeutung räumlicher Nähe	Ausgeprägte Agglomerationsvorteile. Anziehungspunkt: Innovative Zentren	Nähe zu Wettbewerbern / Kollegen weniger wichtig. Nähe zu Herstellern von Investitionsgütern wichtig.	Firmen operieren in größeren Beschaffungs- und Absatzmärkten. Interne Arbeitsteilung und Informationsebenen nehmen zu.	Niedrig.
Wachstum	Hohe Wachstumsraten. Beschäftigte etablierter Firmen gründen <i>spin-off</i> -Firmen	Hoch. Mindestoptimale Betriebsgröße steigt, <i>spin-off</i> wird selten.	Niedrig. Märkte sind zunehmend organisiert und werden ausgehandelt.	Negativ.
Quelle: Gelsing (1992), S. 128.				

Ein wichtiges Segment des KMU-Sektors sind Betriebe, die deswegen „klein“ oder „mittel“ sind, weil sie noch relativ jung sind; einige von ihnen werden später zu Großunternehmen, andere werden von Großunternehmen übernommen werden. Junge, wachsende KMU gehören zu Industriezweigen bzw. Segmenten davon, die neu und innovativ sind. Solche Unternehmen haben besonders hohe Anforderungen an ihr Umfeld, insbesondere im Hinblick auf spezialisierte Produktionsfaktoren, leistungsfähige Lieferanten und anspruchsvolle Kunden (Porter 1990). Bei der Schaffung eines solchen Umfelds spielen politische Interventionen eine wichtige Rolle, denn viele Elemente – insbesondere Qualifikationsangebote und Forschung & Entwicklung – werden überproportional von staatlichen Institutionen bereitgestellt.

7 Die Schnittmenge von KMU-Förderung und lokaler Standortpolitik

Es gibt Elemente von KMU-Förderung, die auf der lokalen Ebene keinen Sinn ergeben. Es gibt Elemente von lokaler Standortpolitik, die sich auf alle möglichen Unternehmen beziehen, nicht nur auf KMU. Und es gibt eine Schnittmenge zwischen beiden Feldern. Die folgende Matrix ordnet wichtige Elemente.

Tabelle 2: Kernelemente von Standortpolitik und KMU-Förderung		
	<i>allgemeine Wirtschaftsförderung und Standortpolitik</i>	<i>KMU-Förderung</i>
<i>National</i>	<ul style="list-style-type: none"> • effiziente allgemeine gesetzliche Rahmenbedingungen • Bürokratieabbau • Tarifautonomie und Arbeitsrecht • Regionalpolitik • Technologiepolitik • Subventionskontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> • besondere gesetzliche Rahmenbedingungen (z.B. vereinfachte Abrechnung von Steuern und Lohnnebenkosten) • Kreditprogramme • Exportförderung • Informationsprogramme (z.B. Y2K, Währungsumstellung) • Aus- und Fortbildung (einschl. Umwelt-, Innovationsmanagement, Design, Energieeffizienz) • Innovationsförderung • Wettbewerbspolitik
<i>Lokal</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Flächenentwicklung • Standortmarketing / Investorenwerbung • Verbesserung der Infrastruktur • Kommunikation mit Verwaltung • Qualifizierung 	<ul style="list-style-type: none"> • besondere Flächen / Handwerkerhöfe • spezielle Qualifizierungsmaßnahmen • Förderung von Existenzgründung • Vernetzung / Geschäftskontakte

Es liegt auf der Hand, dass Aktivitäten wie die Schaffung von leistungsfähigen und -fördernden gesetzlichen Rahmenbedingungen oder Exportförderung außerhalb der Reichweite von lokalen Regierungen liegen. Aber es gibt eine Reihe von KMU-Förderaktivitäten, die insbesondere auf der lokalen Ebene erfolgversprechend sind. Betrachten wir einige davon:

Besondere Flächen und Immobilien: KMU haben häufig andere Anforderungen an Flächen und Gebäude als Großunternehmen – sie benötigen kleinere Flächen und Räumlichkeiten, die trotzdem gut erschlossen sein müssen, und bei Betriebsverlagerungen sind sie häufig wenig mobil, weil sie ihre Kunden im unmittelbaren Umfeld haben. In Industrieländern gibt es gute Erfahrungen mit Handwerkerhöfen, d.h. Gebäudekomplexen, die besonders auf die Bedürfnisse von Kleinbetrieben zugeschnitten sind.

Spezielle Qualifizierungsmaßnahmen: KMU betreiben – anders als Großunternehmen – nur selten eine systematische Personalbedarfsplanung oder Personalentwicklung. Nachfrage nach Qualifizierung erfolgt ad-hoc – wenn aufgrund der Nachfragesituation besondere Qualifikationen erforderlich werden, oder auch wenn die Nachfrage gering ist und Beschäftigte unterausgelastet sind. Weil die Arbeitsmärkte für die meisten Typen von Qualifikationen eher lokal und regional als national und international sind, existieren vielfältige Ansatzpunkte für lokale KMU-Unterstützung in diesem Bereich. Ein nützliches Instrument sind beispielsweise Runde Tische, in denen Vertreter von KMU und ihren Verbänden, Beschäftigungsvermittler und Vertreter von Bildungsinstitutionen kurz- und mittelfristige Qualifizierungsbedarfe ermitteln und maßgeschneiderte Qualifizierungsangebote formulieren.

Förderung von Existenzgründung: Existenzgründung ist in aller Regel ein lokales Phänomen; Fälle wie Infineon, wo ein Großunternehmen als Spin-off eines noch größeren Unternehmens neu gegründet wurde, sind seltene Ausnahmen. Zur Unterstützung von Existenzgründung auf der lokalen Ebene gibt es eine Reihe von Instrumenten:

- Kampagnen zur Bewusstseinsbildung über die Potentiale von Existenzgründung, z.B. in Zusammenarbeit mit Schulen;
- Einrichtung von besonderen Orten für Existenzgründer, z.B. Gründerzentren, Inkubatoren und Technologieorientierte Gründerzentren, in denen Gründer nicht nur günstige Räumlichkeiten, sondern auch eine Reihe von unterstützenden Angeboten finden;
- Mobilisierung erfahrener Unternehmer als Kapitalgeber und Berater (Business Angels);
- Coaching, d.h. die Beratung von Gründern durch erfahrene Unternehmer und Manager.

Vernetzung / Geschäftskontakte: Unternehmen brauchen Kunden, und sie brauchen auch Lieferanten. Absatz- und Beschaffungsmarketing sind unternehmerische Kernfunktionen, die gleichwohl nicht in allen KMU hinreichend entwickelt sind. Eine typische Aktivität der lokalen Wirtschaftsförderung ist daher die Schaffung von Gelegenheiten, bei denen Geschäftskontakte und informeller Austausch zwischen Unternehmen zustande kommen kann – von informellen Treffen (z.B. „Unternehmerstammtischen“) bis hin zu Messen.

8 Schlussbemerkungen

Es existieren vielfältige Potentiale für KMU-Förderung auf der lokalen Ebene. Ob diese genutzt werden können, hängt von einer ganzen Reihe von Faktoren ab. Einige davon sind auf der lokalen Ebene zu verorten, andere auf der nationalen oder internationalen Ebene, und andere thematisieren die Wechselwirkung zwischen den Ebenen:

- Der Struktur der Förderlandschaft: Wenn auf der lokalen Ebene KMU-Förderorganisationen existieren, die von einer zentralen Organisation am kurzen Zügel geführt werden, sind die Möglichkeiten lokal maßgeschneiderter Interventionen naturgemäß gering. Es bedarf einer angemessenen Mischung von Dezentralisierung (für Maßnahmen, die auf das lokale Umfeld maßgeschneidert sind) und Zentralisierung (zum Erfahrungsaustausch über Instrumente und Techniken für Planung, Monitoring und Evaluierung).
- Der Grundausrichtung der nationalen Politik: Wenn auf nationaler Ebene zentral verwaltete Förderprogramme aufgelegt werden, die zudem mit substantiellen Fördermitteln ausgestattet sind, kann dies lokale Initiativen im Keim ersticken. Dies gilt insbesondere in Entwicklungsländern, in denen traditionell die Zentralregierung für Industrie- und Technologiepolitik oder KMU-Förderung zuständig war. Lokale Initiativen werden nicht selten dadurch behindert, dass lokale Akteure eine Problemlösung nicht durch eigene Anstren-

gungen, sondern durch Initiativen der Zentralregierung erwarten. Stellen wir uns folgenden Fall vor: Lokale Change-agents haben mit großer Mühe eine breit getragene lokale Initiative zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU gestartet. Eine lokal besonders bedeutsame Industrie ist die Möbelproduktion. Nun legt die Zentralregierung ein Förderprogramm für die Möbelindustrie auf, das nach dem „Windhundprinzip“ funktioniert (first come, first take, und wenn der Finanztopf leer ist, wird er nicht wieder aufgefüllt). Eine Option für rationales Verhalten lokaler Unternehmen wäre es jetzt, aus der lokalen Initiative auszusteigen und so schnell wie möglich Zugriff zu Mitteln der Zentralregierung zu erhalten, insbesondere bevor lokale Konkurrenten den Topf ausschöpfen. Wenn zudem einzelne lokale Unternehmen beachtliche Fördermittel erhalten, andere aber leer ausgehen, sind zudem die Voraussetzungen für künftige lokale Initiativen verschlechtert.

- Die Regulierung der Rahmenbedingungen von Standortpolitik durch die Zentralregierung: Das gebräuchlichste Mittel von Wirtschaftsförderung ist zugleich das am wenigsten wirksame – Subventionen und Steuererleichterungen für Investoren (UNCTAD 1996). Lokale Regierungen, die mit diesen Instrumenten arbeiten, vernachlässigen nicht selten andere, qualitative Instrumente. Dies bedeutet umgekehrt, dass Begrenzung und Kontrolle von Subventionen (wie sie in der EU von der Kommission wahrgenommen wird) Kommunen zwingt, in einen Qualitäts- statt in einen Unterbietungswettbewerb einzutreten.
- Der lokalen Bindung von KMU: Wenn wichtige Bereiche des lokalen KMU-Sektors stark in Konzern-Zulieferstrukturen oder internationale Wertschöpfungsketten eingebunden sind, ist die Bereitschaft zur Mitwirkung an lokalen Initiativen häufig gering.

Letztlich ist es eine Frage der Organisiertheit und der Weitsicht der lokalen Akteure im öffentlichen und privaten Raum, ob es zu einer wirksamen KMU-Förderung kommt. Öffentliche Akteure sehen sich der Herausforderung gegenüber, insgesamt günstige Rahmenbedingungen für KMU zu schaffen; dies bezieht sich auf der lokalen Ebene z.B. auf das Verhalten von Behörden gegenüber KMU und die Effizienz der Genehmigungspraxis. Private Akteure sind auf wirksame Verbände angewiesen, um ihre Interessen gegenüber dem öffentlichen Sektor zu artikulieren; hier aber liegt in vielen Entwicklungsländern ein gravierendes Hindernis, zumal Verbände, wenn sie denn funktionsfähig sind, häufig von Großunternehmen dominiert werden.